

育児休業中の生活安定等の措置 について

—育児休業に関する研究会議(第二次)報告書—

昭和50年1月

育児休業に関する研究会議

目 次

第二次報告にあたって	1
序	2
1 育児休業中の生活援助措置の必要性	3
(1) 育児休業中の勤労婦人の生活状況	3
イ 休業中の給与等の取扱いの状況	3
ロ 育児休業を利用する勤労婦人の状況	3
ハ 育児休業の利用に関する勤労婦人の意識	4
(2) 生活援助措置に関する企業側の意識	4
2 諸外国における育児休業	5
(1) 育児休業の位置づけ	5
(2) 休業中の生活援助措置の実施例	5
3 生活援助措置の方法	6
(1) 健康保険制度	7
(2) 履用保険制度	8
(3) 育児休業利用者のための保険制度	8
(4) 児童手当制度	9
4 当面実現をはかるべき措置	9

第二次報告にあたつて

育児休業に関する研究会議は、昭和47年11月発足以来「育児休業の基本的あり方と普及促進」について検討を続け、昭和48年8月育児休業の意義・内容等についての検討結果を中間的にとりまとめ報告した。

育児休業中の生活安定等の問題については重要な問題であり引き続き慎重な検討をしてきたところであるが、このほどその検討結果をとりまとめたので報告する。

なお、今後さらに検討を要することがあればその時点であらためて検討を加えることとしたい。

本研究会議の構成委員は次のとおりである。

- 阿 部 恭 (日本経済新聞論説委員)
新 井 喜 一 (元日本専売公社総務理事)
神 代 和 欣 (横浜国立大学教授)
瀬 元 美知男 (成蹊大学教授)
○ 西 清 子 (評論家)
福 田 垂 稔 (明治学院大学教授)
前 原 澄 子 (千葉大学助教授)
吉 沢 英 子 (日本女子大学講師)
和 田 勝 美 (労働福祉事業団理事長)
(○印座長 50音順 敬称略)

序

育児休業の意義については既に第一次報告において述べたように、母子保健・児童福祉等の観点からも広くその利点が認められたが、勤労婦人の職業生活と家庭生活との両立を長期にわたって可能にすることにより勤労婦人にとっては職業の安定と労働条件の維持向上、企業にとっては労働力の確保につながる点があげられる。

さらに、勤労婦人が長期にわたって安定した職場を確保し、その能力を有効に発揮することは単に個々の企業又は個々の労働者の問題としてだけではなく、国民経済の立場からも重要な意義をもち、この意味においても育児休業の普及促進が必要である。

(註)

- ① 雇用対策基本計画(48年)においても勤労婦人の職業生活と家庭生活を両立させて雇用を継続しうるよう育児休業の普及促進をはかる必要性が明らかにされていること。
- ② とくに、年功制をたてまえとすることの多いわが国の賃金・雇用慣行の下においては、勤労婦人が出産・育児のために退職した後、退職前の労働条件で再就職することは職種によっては困難な状況にあるので、勤労婦人の職場と労働条件を維持し向上をはかるうえで、育児休業の意義は大きいものと考えられること。
- ③ また、今後社会福祉の充実や生活環境の整備・拡充に伴って、国民生活に直接関連し、かつ、人手不足が現在でも重大視されている社会福祉関連職種に対する労働力需要が一層高まることが予想され、これらの部門の専門的、技術のあるいは熟練労働者を長期的に確保するためにも育児休業は有効かつ緊要であること。

1 育児休業中の生活援助措置の必要性

勤労婦人福祉法施行2年を経て、育児休業制度の普及は必ずしも十分とはいえない状態である。

労働省婦人少年局が実施した「女子保護実施状況調査」によると、昭和48年末現在、事業所規模30人以上の事業所において育児休業を実施している所は4.3%であり、普及の状況は未だ低率であるといえる。

なお、制度の普及上の問題点としては、勤労婦人福祉法が育児休業の実施を事業主が「必要に応じ」行う努力義務として規定しており、また休業中の処遇については労使の自主的決定に委ねていて、しかも現在までの実施例をみると、以下に述べるようほんどの場合が休業期間中無給であって、そのため育児休業期間中の生活に大きな支障をきたすことが育児休業を利用する上での隘路となる可能性を有するものと考えられる。

従って、育児休業制度を勤労婦人の福祉という観点から実効あるものとして普及促進をはかるための重要な条件として、当面、休業中の勤労婦人に対するなんらかの生活援助措置が必要と考えられる。

(1) 育児休業中の勤労婦人の生活状況

イ、休業中の給与等の取扱いの状況

育児休業を実施している事業所に対する調査の結果（「育児休業の状況」（48年））によって休業中の給与等の取扱い例をみると、ほとんどが無給である。また、賞与についても算定期間中の出勤日数に応じて支給するものが多いため、育児休業を利用した勤労婦人が現実に受ける金額はわずかなものであると推定される。

ロ、育児休業を利用する勤労婦人の状況

育児休業の対象となる勤労婦人は乳幼児をもつ25歳～30歳台前半

の比較的若い層を中心であるが、これらは年功賃金制の下では所得の低い階層の者が多く、また、その配偶者も同様であると考えられる。従って育児休業の利用による所得の減少は世帯の家計を維持するうえで大きな障害となることが考えられる。

さらに、乳幼児をもつ世帯では育児費用を支弁するため、従来以上に追加所得欲求が強まること、及び無給の休業中においても社会保険料の負担、前年度の地方税の納入が伴うこと等から、所得の停止をもたらす休業制度は現実には利用しにくい面があると考えられる。

ハ、育児休業の利用に関する勤労婦人の意識

これらのこととは、育児休業中の給与等の取扱いに関する勤労婦人の意識からもうかがえる。「育児休業に関する意識調査（48年）」によると、育児休業を利用した者の感想として「無給のため生活が苦しかった」と答えた者が約4割で最も多い。また、育児休業を利用しなかった者のなかにも「休業中の生活が不安」なことを利用しなかった理由として挙げる者がみられる。

さらに、育児休業の利用の有無にかかわらず育児休業の改善点に関する意見をみると「給与等の取扱いに関する処遇」の改善をあげる者が最も多い。

従って、勤労婦人が育児休業を安心して利用できるようにし、育児休業制度普及の実効を挙げるためにはなんらかの生活援助措置の実現をはかることが緊要である。

(2) 生活援助措置に関する企業側の意識

企業における育児休業中の生活援助措置のうち給与等の支給については、育児休業を利用しない勤労婦人等との均衡上から実施しにくいことが使用者から指摘されており、「育児休業の状況」によると「休業中の給与の保障」

が育児休業制度運用上の問題点として挙げられている。また「育児休業に関する意識調査」によれば、育児休業実施事業所のうち「給与等の取扱いの改善を含め制度の充実を積極的にすすめていく」というところは約2割にすぎず、また未実施事業所の意見をみると、「休業中の生活保障等が公的に可能ならば育児休業を実施してもよい」、「無給では従業員に歓迎されないので現状では育児休業の実施は考えられない」等の回答が示されており、従って個別企業の負担による休業中の経済的保障は一般的には期待できない状況にあるといえよう。これらの事情により育児休業の導入を円滑に促進するためには育児休業に対する経済的援助が必要であると考える。

2 諸外国における育児休業

(1) 育児休業の位置づけ

育児休業制度について規定を有している国は多くはないが、規定がある場合はわが国の勤労婦人福祉法における規定と異なり、いずれも勤労婦人が当然要求しうる権利として規定されている。これらの国々では出産休暇（産前産後休業）に関する規定と同一の法令のなかで「産後の任意的休業（イタリア）」、「追加の出産休暇（チェコスロバキア）」等として位置づけられている。

これらの育児休業に関する立法例（ソ連・オーストリア・ハンガリー・ポーランド・チェコスロバキア・ブルガリア・イスラエル・東ドイツ）について休業中の給与の取扱い方をみると、いずれも無給の休業として規定している。

(2) 休業中の生活援助措置の実施例

休業中の生活安定に関する考え方は国によって異なり、例えばソ連は無給休暇として国家社会保険からの手当の支給はないが、オーストリア、ハ

ンガリー、イタリア、スウェーデンは社会保険等による何等かの給付が行われている。

このうち、オーストリアでは出産休暇（通常の場合産前産後各 6 週間）については疾病保険制度から母性給付としての現金給付が行われているが、育児休業に相当する無給休暇（出産の日から 1 年間）については失業保険制度から失業給付の一環としての無給休暇手当が支給されている。また、ハンガリーでは 3 年間の育児休業期間中一般会計から育児手当として一定額の給付を行っている。更にイタリア、スウェーデンはともに疾病保険から手当を支給しているが、イタリアでは出産休暇期間の手当（産前 2 カ月、産後 3 カ月の義務的休業、平均賃金の 8 割に当る手当保障）と育児休業期間（出産休暇後の任意的休業 6 カ月間）の手当とでは支給率に差を設け、後者に対しては平均賃金の 3 割の日割手当を支給している。

3 生活援助措置の方法

育児休業中の勤労婦人に対する生活援助の方法としては、なんらかの金銭給付または貸付けが考えられる。どのような方法が適当かは育児休業の現行法制上の位置づけ、普及状況及び他の休業等の要素を考慮して判断することが必要であろう。

また、休業中の勤労婦人に対して公的給付、又は貸付けを実施する財源については現行の社会保険制度等の運用、又は給付内容の拡充によって生活援助の措置をはかることが可能かどうかという面から検討してみる必要があろう。

現行の社会保険制度のうち健康保険および雇用保険において所得の停止をもたらす傷病、分娩、失業に対して所得保障の目的で金銭給付が行われている。そこで、これらの制度において、所得の中斷する無給の育児休業に対して給付を行う余地があるかどうか検討してみる。

(1) 健康保険制度

健康保険制度による保険給付は、業務外の負傷、疾病、死亡および分娩に対してなされることになっているが、このうち分娩に関する金銭給付として出産手当金、分娩費および育児手当金が支給されているので、これら保険給付の運用において、育児休業中の生活援助をはかることは考えられないだろうか。

イ、出産手当金

被保険者が分娩し、分娩の前後の一定期間労務に服さなかつたことによる所得の停止に対して、生活保障の目的から所得の 6 割に相当する出産手当金が支給されているが、労働基準法上の産前産後休業期間との関連もあり、現行制度では給付期間が産前産後各 42 日に限定されている。

この期間を育児休業期間まで延長するということが考慮の対象となる。この出産手当金については、最近、産後休業期間が延長される傾向にあり、延長された産後休業期間についても給付が受けられるようになり、見地からも出産手当金の給付期間を延長する必要性が指摘されている。しかし、産後の母体回復のため就業禁止している産後休業と任意休業である育児休業とは趣旨が異なり、かつまた産後休業期間としての延長には限度があるから、育児休業の望ましい期間（少くとも生児が満 1 才になるまでおおむね 1 年の期間）中における生活援助の方途として出産手当金に期待することは無理があると思われる。

ロ、分娩費・育児手当金

被保険者の分娩に対しては、出産費用、育児費用の負担を軽減するため一時金として 分娩費及び生児をひき続き育てる場合は育児手当金が支給されているので、これらの給付額を増額することによって、育児休業中の生活安定の一助とすることも考えられる。

しかしながら、分娩費及び育児手当金はそれぞれ分娩、哺育に要する費用の実費弁償としての性格をもつものであり、休業中の生活援助の効果を期待しえない性格のものであろう。

ハ、育児休業手当金の新設

以上のように現行の健康保険で分娩に起因する事故に対する保険給付を拡充することと、育児休業中の生活援助措置とはなじみにくい面があるので、産後休業に続く育児休業期間についても一定限度の所得を保障するため、出産手当金に準ずる休業手当を支給する制度を新たに設ける方法は考えられないだろうか。しかし、育児休業制度が本人の選択に基づく休業であること、また事業主に対しては必要に応じて導入させるもので、その実施を画一的に義務づけるものではないこと、また他の任意的休業等との均衡の問題を無視できないこと等からみて、現状においては育児休業についてのみ休業中の手当制度を新設することにはいくつかの実現困難な問題点が含まれている。

(2) 雇用保険制度

雇用保険制度による失業給付は被保険者が失業し、所得を喪失した場合に、その生活の安定を図る目的で金銭給付を行うものである。この支給要件である失業とは事業主との雇用関係が終了した後、働く意志と能力がありながら職業に就くことができない場合とされているので、現行制度では事業主との雇用関係が継続する育児休業に対して失業給付の支給が認められる余地はない。

(3) 育児休業利用者のための保険制度

以上のような現行の社会保険制度の給付内容を拡充し、育児休業中の生活援助措置を講ずる方法の一つとして勤労婦人個人が民間保険に加入することも考えられるが、被保険者を直接の受益者に限定すると数理的に保険制度としては成立がむづかしい。このほか、育児休業中の勤労婦人に対し

て所得の保障を行うための任意加入による独自の保険制度を政府が創設する方法が考えられる。しかしながら、これも加入対象が限定されることによる運用上の問題が多いなど、現実的な措置とはいがたい面が多い。

(4) 児童手当制度

児童手当は児童の健全育成と家庭生活の安定を目的として児童養育者に支給されるものである。そこで、育児休業の意義のなかで指摘した乳幼児の健全育成のほか、乳幼児をもつ家庭における生活安定の緊要性等の広い観点から児童手当制度の拡充が育児休業中の勤労婦人の生活援助の方法として考えられないだろうか。

現行制度でみると、支給の要件からみて制度の恩恵を受けられない勤労婦人が多いことが予想されること。また児童手当の支給額も少ないため児童を養育する家庭の生活安定を目的とした制度として充分ではない。

4 当面実現をはかるべき措置

育児休業中の生活援助の内容としては休業中の生活費、保険料等の支出に要する生活資金の給付か貸付が考えられるが、3において述べたように、その期間の生活援助措置を給付によって行うことは現行諸制度のもとにおいては困難と考えられる。

また、生活援助の措置の実施を事業主のみに委ねることは企業の負担能力の差により普及にはらつきが生ずるおそれがあり、勤労婦人の福祉の観点から好ましいことではなく、また、企業がこの措置の負担を避けるため育児休業制度の導入等を避けるという可能性もある。

これらの問題点を解決するために当面とるべき措置としては、育児休業の効果と普及を期待する国と事業主とが共に負担を分かつて、生活援助の措置を考える方向で検討されていくべきであり、それには休業中の生活資金と

して個人又は事業主に対して無利子又は低利の貸付ないし融資等の金銭的援助を行うことが考えられる。

一方、現行の貸付ないし融資制度（例えば労働金庫、その他の金融機関）の利用には貸付担保等の貸付条件がきびしく借り難い現状にある。これを容易ならしめるためには、例えば債務保証制度のような信用保証の措置を行うことが考えられる。

本来、育児休業中の生活援助の措置は育児休業の理念に沿って勤労婦人個人に対する援助制度として確立すべきであるが、この種の生活援助制度が一般化していない現段階ではむしろ育児休業期間中の公的措置の段階的発展を期待すべきであり、その措置の内容は固定的に考えるべきものではなく、関連諸制度の推移や社会情勢の変化を見守りながら、それに応じて検討すべき性格のものであろう。

将来においては、雇用関係を継続しつつ労務を提供しない育児休業についてもこれを公的援助の対象とするような制度が確立されるよう法体系の根本的検討をすることが望ましいが、段階的には健康保険組合、あるいは共済組合等の付加給付の拡充等現行における特別財源を基礎にした制度の拡充等の検討が考えられよう。

いずれにせよ、育児休業制度を利用できる勤労婦人が多くなることが望ましく、現在の段階では制度の普及を具体的に推進する必要を痛感する。

これらの点に関し、先の国会において成立した雇用保険法において婦人労働者に対する援護の途が開かれたところであり、このなかで育児休業の普及促進のための奨励措置・育児休業期間中の生活援助等について有効な方策がはかられることを期待したい。

資 料 目 次

第 1 表	男女別雇用者数の推移	1 3
第 2 表	配偶関係別女子雇用者数の推移	1 3
第 3 表	職業別女子雇用者の推移	1 4
第 4 表	乳幼児のいる有配偶女子雇用者の推移	1 4
第 5 表	社会保険による分娩費等受給者数の推移	1 5
第 6 表	年令別・男女別賃金	1 5
第 7 表	育児休業の普及状況（46年・48年対比）	1 6
第 8 表	育児休業に関する諸外国の例	1 7

第1表 男女別雇用者数の推移

	総 数	男	女	総数中に占める女子雇用者数の割合	指 数		
					総 数	男	女
昭和30年	万人 1,778	万人 1,247	万人 531	% 29.9	100.0	100.0	100.0
35	2,370	1,632	738	31.1	133.3	130.9	139.0
40	2,876	1,963	913	31.7	161.8	157.4	171.9
45	3,306	2,210	1,096	33.2	185.9	177.2	206.4
46	3,406	2,290	1,116	32.8	191.6	183.6	210.2
47	3,452	2,332	1,120	32.4	194.2	187.0	210.9
48	3,595	2,408	1,186	33.0	202.2	193.1	223.4

総理府 「労働力調査」

第2表 配偶関係別女子雇用者数の推移(非農林業)

	実 数(万人)					構 成 比 (%)						
	総数	未婚	既 婚			総数	未婚	既 婚				
			計	有配偶	離死別			計	有配偶	離死別		
昭和30年	489	319	170	100	70	100.0	65.2	34.8	20.4	14.3		
35	693	438	256	169	87	100.0	63.2	37.0	24.4	12.6		
40	909	496	413	308	105	100.0	54.6	45.4	33.9	11.6		
45	1,086	524	562	450	112	100.0	48.3	51.7	41.4	10.3		
46	1,109	514	595	479	116	100.0	46.3	53.7	43.2	10.5		
47	1,113	483	629	513	116	100.0	43.4	56.5	46.1	10.4		
48	1,179	482	696	570	126	100.0	40.9	59.0	48.3	10.7		

総理府 「国勢調査」(昭和30~40年)

" 「労働力調査」(昭和45~48年)

第3表 職業別女子雇用者数の推移

	総 数	専門的 技術的 職業	管理的 職業	事 務	販 売	農林・ 漁 業	探鉱・ 探 石	運輸・ 通 信	技能工 生産工 程単純 労働者	サービス 職 業
実 数 (万人)										
昭和30年	508	49	2	112	41	16	2	3	178	104
35	719	65	3	162	65	19	2	19	258	125
40	920	84	8	254	100	12	1	25	296	141
45	1,085	110	9	334	117	10	1	22	333	150
国調	1,096	100	5	339	112	10	1	22	357	150
労調	1,116	109	6	348	115	8	1	21	355	154
46	1,120	115	9	348	116	8	1	19	350	152
47	1,186	117	11	365	129	9	0	17	378	161
指 数										
昭和45年	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
46	102	109	120	103	103	80	100	95	99	103
47	102	115	180	103	104	80	100	86	98	101
48	108	117	220	108	115	90	0	77	106	107

総理府 「国勢調査」(昭和30~45年)

" 「労働力調査」(昭和45~48年)

第4表 乳幼児のいる有配偶女子雇用者数の推移

	計	15~24歳	25~29歳	30~34歳	35~39歳	40歳~
実 数 (万人)						
昭和30年	34	4	12	10	5	4
35	48	4	18	16	7	2
40	78	8	25	26	11	3
指 数						
昭和30年	100	100	100	100	100	100
35	140	116	152	169	129	65
40	217	217	216	273	210	81

総理府 「国勢調査」特別集計結果より算出

(参考) 「既婚女子労働者に関する調査」(労働省、昭和41年)によれば、既婚女子雇用者 中学齢前の子供をもつ者の割合は2.0.8%であるので、昭和48年現在、学齢前の子供をもつ既婚女子雇用者数は、145万人 (= 696万人 × 2.0.8%)と推計される。

第5表 社会保険による分娩費等受給者数の推移 (人)

	計	政府管掌 健康保険	組合管掌 健康保険	日雇労 働者健 康保険	船 員 保 険	国家公 務員共 済組合	地方公 務員共 済組合	公共企業 体職員等 共済組合	私立学校 教職員 共済組合
昭和30年度	80,455	45,948		873	67	6,172	21,828	5,123	644
35	142,150	60,763	28,285	2,164	48	11,967	27,340	10,217	1,366
40	248,934	137,494	48,044	1,350	51	12,287	37,796	9,346	2,566
45	295,434	160,974	69,142	1,149	47	10,496	41,495	8,621	3,510
46	313,995	168,113	78,959	657	36	10,214	43,993	8,417	3,806
47	330,779	172,752	86,932	582	46	10,235	48,417	8,001	3,814

総理府 「社会保障統計年報」

第6表 年令別・男女別賃金 (千円)

区分	女		男	
	きまつて支給する		きまつて支給する	
	現金給与額	所定内給与額	現金給与額	所定内給与額
全 数	57.4	55.1	107.2	94.8
~17歳	44.1	43.0	43.4	42.0
18~19	50.0	47.6	60.8	52.8
20~24	55.9	53.3	75.4	65.0
25~29	59.8	57.3	93.7	81.4
30~34	57.4	55.4	113.5	98.1
35~39	56.5	54.6	122.8	109.1
40~44	61.9	59.6	129.9	116.2
45~49	63.2	61.0	134.7	121.8
50~54	62.8	60.4	136.9	122.9
55~59	60.5	57.9	111.3	102.4
60~64	54.2	52.6	91.4	85.5
65歳~	47.1	46.0	76.0	73.9

労働省 「賃金構造基本統計調査報告」(昭和47年)

第7表 育児休業の普及状況(46年・48年対比) (%)

事業所規模 年 度	計		500人以上		100~499人		30~99人	
	46	48	46	48	46	48	46	48
計	2.3	4.3	7.1	11.4	4.6	6.6	1.2	3.2
鉱業	0.9	0.3	1.3	—	—	2.2	1.3	—
建設業	0.8	1.6	3.5	1.2	0.5	2.7	0.8	1.4
製造業	1.1	4.1	3.8	9.8	1.1	6.0	0.9	2.8
卸・小売業	1.0	2.2	8.0	3.9	1.7	1.8	0.7	2.2
金融保険業	0.6	3.2	1.4	3.4	2.6	8.9	0.4	2.8
不動産業	—	1.7	—	—	—	2.1	—	1.7
運輸通信業	9.4	9.8	27.0	28.9	2.7	11.0	4.9	8.0
電気・ガス・水道業	—	1.2	—	—	—	1.2	—	1.2
サービス業	1.9	4.5	2.6	11.9	5.8	8.8	0.9	3.5

労働省婦人少年局 「女子保護実施状況調査」

第8表 育児休業に関する諸外国の例

	担当機関	休業期間	給与の取扱い	休業中の手当等
		準 换 法		準 换 法
イタリア	労働・社会福祉省	出産休暇後6カ月		疾病保険から給与の30%
		母親労働者の保護に関する法律(1971)		母親労働者の保護に関する法律
オーストリア	社会行政省	出産後1年	無 給	失業保険より既婚の母親に月額2,000シリング、独身の母親に3,000シリング(1シリング16円49.11.25現在)
		母性保護法(1960改正)		失業保険法(1960、1961、1964、1967、1974)
ハンガリー	労 動 省	出産休暇後子供が3歳になるまで	無 給	一般会計から子供1人につき月額650フォリント(1フォリント約30円49.10.16現在)
		労働法典(1951、1953)		
チェコスロバキア	労働・社会福祉省	出産休暇後子供が2歳になるまで	無 給	疾病保険より第2子の場合500クローエ(1クローエ約53円49.10.30現在)
		労働法典(1965)		
ブルガリア	公衆保険・社会福祉省	出産休暇後子供の出生順位により3~12カ月	無 給	規定なし
		労働法典(1951、1957、1968)		
イスラエル	労 動 省	勤続期間の1/4に相当する期間、最高12カ月	無 給	規定なし
		婦人雇用法(1954)		
東ドイツ	労働賃金省	出産休暇後子供が1歳になるまで	無 給	規定なし
		労働法典(1961)		
ソ連	全国労働賃金委員会	出産休暇後子供が1歳になるまで	無 給	規定なし
		労働基本法(1970)		
ポーランド	労働・社会福祉省	出産休暇後3年	無 給	規定なし
		子供を有する母親労働者の無給休暇に関する規則		
スウェーデン	保健・社会省	出産休暇を含み6カ月		国民保険より賃金等級により、ほぼ給与の90%
		労働者保護法(1949、1974)		国民保険法(1962)